

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Pada permasalahan yang terjadi pada penelitian ini merupakan suatu permasalahan yang cukup luas yang mana peneliti sendiri dalam teori yang digunakan menggunakan teori dari Chris and Anshel gash yakni *Collaborative governance* yang mana dalam teori ini menjelaskan mengenai proses *collaborative governance* antar stakeholder yakni dari pemerintah, swasta, hingga LSM. Untuk menambah dan membedakan suatu kajian mengenai penulisan pada penelitian ini maka peneliti mengambil beberapa penelitian terdahulu yang mana memiliki suatu relevansi terhadap tema atau permasalahan yang didiskusikan.

Penelitian terdahulu merupakan hasil penelitian yang telah dilakukan seseorang sebelumnya yang berkaitan dengan tema atau permasalahan pada penelitian ini. Kegunaan penelitian terdahulu bermaksud untuk mengetahui hasil dan memperkaya kajian berupa informasi dan temuan-temuan dapat mengkaji penelitian yang dilakukan. Selain itu pula, penelitian terdahulu untuk mengetahui ada atau tidaknya kesamaan judul di penelitian sebelumnya. Berikut penelitian terdahulu yang dapat dijadikan sebagai referensi penulisan penelitian ini yaitu.

No.	Judul Penelitian/ Penulis	Teori/Pendekatan	Hasil Temuan
1.	<i>Collaborative governance</i> KPA dan LSM lokal dalam Kasus HIV/AIDS di	<i>Collaborative Governance</i> (Teori Deseve)	Hasil temuan yang didapat yakni pada analisis keberhasilan <i>collaborative governance</i> oleh deseve adanya beberapa ada indikator – indikator yang belum

	kota Surakarta (Asri Swastini)		dijalankan dengan baik seperti faktor network structure, faktor <i>commintment to a common purpose</i> , faktor <i>trust amog the participants</i> , faktor <i>governance</i> , faktor <i>acces to authority</i> , faktor <i>distribute accountability</i> , faktor <i>information sharing</i> , dan <i>acces to resources</i> .
2.	Implementasi Kebijakan Penanggulangan HIV/AIDS Kota Palu (Adhar Arifuddin, dkk. 2015)	Teori Kebijakan publik Edward III	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kota Palu belum mempunyai Perda tentang penanggulangan HIV/AIDS sehingga berdampak pada lingkungan dan sasarannya belum efektif, selain itu komunikasi antar birokrasi dan sikap pelaksana cukup baik dengan wewenang dan adanya insentif yang diberikan, namun sumber daya belum mencukupi dan pandangan dari instansi lain yang masih rendah.
3.	Implementasi kebijakan penanggulangan HIV/AIDS di kota Surakarta (Siti wahyuningsih)	Implementasi kebijaka publik (Van meter van horn)	Hasil temuan bahwa dalam implementasi kebijakan publik belum terlaksana dengan baik dikarenakan ada 3 faktor yakni kurang menjadikan permasalahan HIV/AIDS sebagai prioritas, kurang lengkapnya landasan operasional dalam aspek substansi hukum, kurang melibatkan penanganan yang bersifat multisektoral.
4.	<i>Collaborative Governance</i> dalam penanggulangan HIV/ADS di daerah istimewa Yogyakarta (Eliza Nur Fitriana)	Model <i>collaborative governance</i>	Hasil temuan yang didapat yakni hasil dari praktik <i>collaborative governance</i> terhadap upaya penanggulangan HIV/AIDS berjalan cukup baik. KPA sebagai lembaga koordinator terhadap anggotanya, sudah melakukan tugas dalam melakukan koordinasi terhadap anggotanya tetapi masih belum maksimal dalam pemanfaatan wewenang yang dimiliki
5.	Kebijakan Pengendalian HIV/AIDS di	Pendekatan Interpretasi dengan metode	Hasil dari penelitian tersebut yakni provinsi Bali menunjukkan peningkatan kasus HIV/AIDS. Sebagian besar penularan terjadi melalui hubungan seks.

	Denpasar (Tri Rini Puji Lestari, 2013)	penelitian Kualitatif	Dan juga Masyarakat semakin mudah mengakses layanan VCT hingga semakin banyak yang melakukan pemeriksaan HIV. Keterlibatan berbagai komponen masyarakat meliputi pemerintahan dan swasta.
6.	Implementasi Kebijakan penanggulangan HIV/AIDS di kota Surabaya (Kajian Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2013, Studi Kasus di Puskesmas Putat Jaya, Kota Surabaya) (Yohanes Fritantus dan Nunuk Rukminingsih)	Teori Kebijakan publik (Edward III)	Hasil dari temuan tersebut yakni dari implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2013 (Studi Kasus di Puskesmas Putat Jaya) yaitu rendahnya komunikasi antar instansi pemerintah, sumber-sumber sudah sangat mencukupi, kurangnya disposisi, dan struktur organisasi yang berkaitan dengan SOP yang mudah dan terjangkau untuk semua lapisan masyarakat serta adanya partisipasi dari swasta.
7.	Implementasi Kebijakan Penanggulangan HIV dan AIDS di Jawa Tengah (Kajian Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2009) (Afriani Hanna Sagala, Sri Suwitri, R. Slamet Santoso)	Teori Kebijakan public (Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier) dan teori kebijakan (Edward III)	Hasil dari penelitian ini yakni dilakukan pada implementasi penanggulangan HIV dan AIDS di Jawa Tengah, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS belum berjalan optimal dalam pelaksanaannya. Kurang optimalnya implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS ini disebabkan oleh beberapa aspek seperti ketetapan kebijakan, pelaksana, target, lingkungan, dan proses.
8.	Implementasi Kebijakan Penanggulangan HIV/AIDS (Studi Implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2008 tentang Penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Malang) (Sylfia Rizzana)	Teori Kebijakan Publik dan teori Implementasi kebijakan (Edward III)	Hasil dari penelitian tersebut bahwa Kebijakan penanggulangan HIV/AIDS di Kabupaten Malang yang tertuang dalam Perda Nomor 14 Tahun 2008 telah berjalan selama 8 tahun. Pada periode tersebut kebijakan ini telah memberikan dampak, baik bagi penderita HIV/AIDS maupun bagi masyarakat umum. Selain itu Jika melihat kondisi penanggulan HIV/AIDS di Kabupaten Malang, dapat dikatakan kebijakan ini tidak terkategori sebagai <i>bad policy</i> , artinya pada konteks redaksional kebijakan semua

			permasalahan telah terdefinisi dengan jelas beserta solusinya, hanya saja dalam proses implementasinya, tampak kurang adanya upaya pendisiplinan semua stakeholder yang terlibat untuk mematuhi isi kebijakan tersebut
9.	Implementasi Kebijakan pemerintah daerah dalam penanggulangan penayakit HIV/AIDS di Kota Palu (Daniel Silinggawe Meluwu)	Teori Kebijakan Publik (Edward III)	Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan maka disimpulkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan penyakit HIV/AIDS di Kota Palu yang dilihat dari aspek komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi disimpulkan belum berjalan dengan baik karena semua aspek yang diteliti belum dijalankan dengan secara maksimal, dimana komunikasi hanya dilakukan melalui media masa dan elektronik dan pada saat kegiatan saja jadi tidak dilaksanakan melalui komuniaksi yang jelas dan konsisten dengan pihak terkait
10.	Analisis Implementasi Kebijakan Penanggulangan HIV/AIDS di Provinsi Jawa Tengah (Wahjoe Handini, 2013)	Teori Kebijakan Publik (Edward III)	Hasil menunjukkan penelitian bahwa jumlah sumber daya pelaksana program saat ini belum mencukupi dibandingkan dengan jumlah wilayah cakupan walaupun ada asisten yang membantu pelaksanaan program, beberapa petugas masih merangkap dengan tugas lain. Setiap kegiatan pengimplementasian kebijakan penanggulangan HIV/AIDS saat ini belum ada Standar Operasional Prosedur secara khusus

Melihat dari beberapa penelitian yang telah dijabarkan diatas bahwa ada beberapa penelitian terdahulu yang memilki suatu relevansi terhadap penelitian ini yang mana sama – sama membahas bagaimana penanggulangan dan pencegahan HIV/AIDS serta adanya kesamaan terhadap responden yang dipilih yakni speerti KPAD serta LSM. Tetapi dari kesepuluh penelitan terdahulu tersebut penelitian ini bisa dibilang cukup berbeda, mulai dari teori yang digunakan hingga kefokusn terhadap apa yang diteliti.

Seperti halnya pada penelitian ini menggunakan teori dari Chris Anshell dan Alison Gash tentang model Collaborative Governance yang mana membahas mengenai proses dari *Collaborative Governance* serta dalam implementasi kebijakannya peneliti menggunakan teori dari Merilee S. Grindle (Proses Implementasi kebijakan). Lalu pada pembahasan yang diteliti yakni lebih mengarah pada implementasi kebijakan dengan strategi proses *Collaborative governance* antar stakeholder yakni Dinas Kesehatan, LSM anti AIDS, serta KPAD yang mana nantinya akan saling berkaitan dengan teori Implementasi kebijakan.

B. Kebijakan Publik

Berbagai peristiwa yang terjadi pada masa saat ini mulai dari hal – hal positif dan negatif seperti peristiwa naiknya ongkos transportasi; naiknya harga kebutuhan bagi masyarakat; kenaikan harga BBM; pelajar dan mahasiswa tidak lagi bebas berunjuk rasa di depan istana presiden dan peristiwa lainnya. Rangkaian peristiwa tadi dimaksudkan untuk menunjukkan suatu eksistensi dari berlangsungnya kebijakan publik di Indonesia.

Kebijakan publik atau keputusan – keputusan kebijakan publik yang sesungguhnya telah menciptakan suatu timbulnya peristiwa tersebut dan memberikan suatu warna tertentu terhadap berbagai aspek kehidupan yang kita jalani sehari – hari dan tak disangkal pula bahwa serentetan proses – proses administrasi/birokrasi politik yang cukup rumit yang mana telah cukup untuk menggerakkan seluruh institusi pemerintah atau negara. Selain itu dari hasil peristiwa – peristiwa yang disebabkan oleh adanya suatu kebijakan publik maka juga dapat diartikan bahwa peradaban masyarakat modern saat ini senantiasa

bersentuhan dengan kebijakan publik itu sendiri, entah itu skala lokal, nasional, ataupun nasional.

Seperti itulah kebijakan publik hadir dalam peradaban modern saat ini yang mana juga disinggung oleh Ghani dan Lockhart bahwa, kebijakan publik ada disekitar kita, mendefinisikan pengalaman kita sehari – hari dan kemungkinan hidup kita, bahkan jika kita tidak bisa melihatnya atau merabanya.⁴¹

Dalam kepustakaan ilmu – ilmu tentang kebijakan yang hingga kini telah mencapai ribuan jumlahnya yang mana didalamnya ditemukan terdapat macam – macam definisi kebijakan publik. Namun dengan begitu memang harus diakui bahwa semakin dirasa sulit untuk mencari suatu rumusan atau definisi yang benar – benar memuaskan, baik lantaran sifatnya yang terlalu luas atau tidak terlalu spesifik. Oleh sebab itu haruslah memilih definisi yang tepat untuk membaca suatu isu atau persoalan yang sedang dibahas.

Pada isu atau persoalan terkait dengan penelitian ini kebijakan publik didefinisikan oleh Lemieux pakar Prancis yakni kebijakan publik merupakan produk aktivitas – aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah – masalah politik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor – aktor politik yang hubungannya tersusun atau terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu.⁴²

Selain itu yang juga berkaitan dengan penelitian ini kebijakan publik diartikan oleh Chief J.O Udoji, seorang pakar dari Nigeria dirasa cukup berkaitan dan akurat dengan isu pada penelitian ini. Menurut Chief J.O. Udoji kebijakan

⁴¹ Solichin Abdul Wahab, M.A. 2015. *Analisis Kebijakan: dari formulasi kepenyusunan model – model implementasi kebijakan publik*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm.5

⁴² Ibid.

publik merupakan suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Meskipun dari definisi Chief ini cukup akurat tetapi dari definisi ini tidak dapat terlalu mendeskripsikan substansi atau esensi dari kebijakan publik.⁴³ Dari definisi yang telah disebutkan tadi bahwa semua pembuatan kebijakan publik itu akan selalu melibatkan pemerintah dan masyarakat, dengan cara tertentu .

1. Aspek yang memengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Publik

Dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik ada suatu variable – variabel yang dapat mempengaruhi suatu jalannya kebijakan publik tersebut dan itu akan berdampak positif maupun negatif. Beberapa teori yang berhubungan langsung dengan ini yakni sebagai berikut.

a) Implementasi Kebijakan

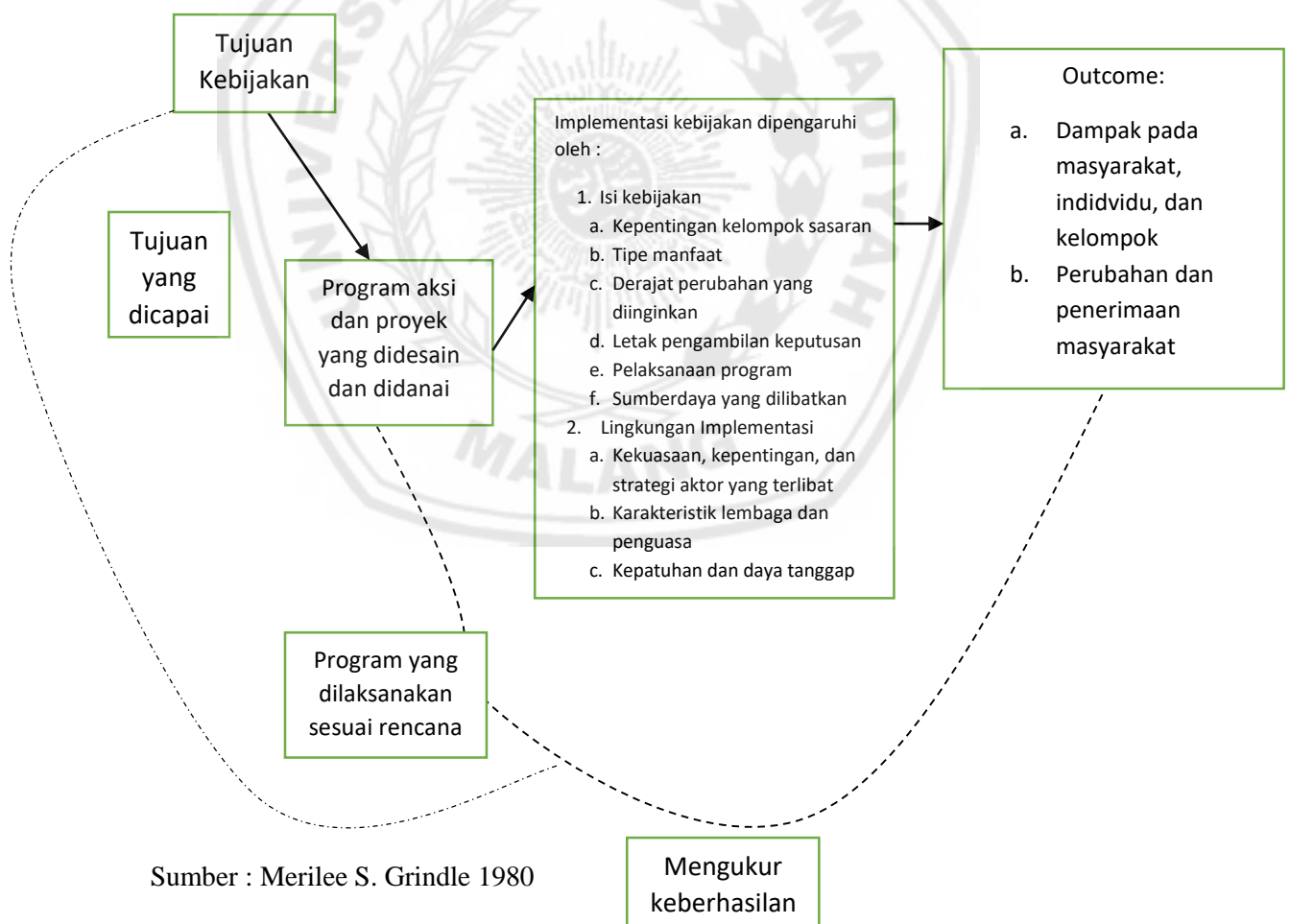
Menurut Sabatier, pada model implementasi kebijakan ini terdapat 2 model yang dikenal dalam tahap implementasi kebijakan, model tersebut yakni model *top down* dan *bottom up*. Pada model ini sering kita temukan pada proses pembuatan hingga implementasi kebijakan publik. Pada model *top down* ada beberapa yang yang digambarkan termasuk pada model ini yakni model proses dan model inkremental, sedangkan model kelompok dan model kelembagaan termasuk gambaran model *bottom up*.

Merilee S. Grindle telah memperkenalkan model implementasi kebijakan sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan

⁴³ Solichin Abdul Wahab, M.A. 2015. *Analisis Kebijakan: dari formulasi kepenyusunan model – model implementasi kebijakan publik*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm.5

yang dilakukan oleh beragam pemangku kepentingan, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh materi program ataupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks administrasi. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor dalam kebijakan tersebut, sedangkan proses administrasi terlihat pada proses umum mengenai aksi administratif yang bisa dilihat pada tingkat program.⁴⁴

Bagan . 1 Implementasi proses politik dan administrasi
(Proses politik dan administrasi dalam Implementasi Kebijakan)
(Merilee S. Grindle. 1980)



⁴⁴ Imronah Feis. 2009. *Implementasi Kebijakan: Perspektif, model dan kriteria Pengukurannya*. Hal. 6

Pada gambar diatas menjelaskan bahwa suatu kebijakan memiliki suatu tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan.⁴⁵ Tujuan implementasi kebijakan diformulasikan kedalam suatu program atau proyek yang dirancang serta telah dibiayai. Selain itu pada implementasi kebijakan pada model ini sangat dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Berikut penjelasannya.

a. *Content of policy* (Isi kebijakan)

Untuk *content of policy* memiliki 6 point yang penting yakni.

1. Kepentingan yang mempengaruhi

Suatu kebijakan dalam pelaksanaan pasti melibatkan beberapa pemangku kepentingan yang mana pemangku kepentingan inilah yang akan memberikan pengaruh cukup besar terhadap jalannya kebijakan tersebut. Mulai dari pendanaan, hingga pelaksanaan dari kebijakan itu sangat dipengaruhi oleh kepentingan – kepentingan yang ada.

2. *Type of benefit* (tipe manfaat)

Pada implementasi kebijakan berupaya ingin menimbulkan suatu manfaat baik itu dampak positif maupun negative yang nantinya akan diberikan pada hasil akhir jalannya kebijakan tersebut. Walaupun memang pada variable ini akan mendapatkan suatu manfaat yang negative

⁴⁵ Subarsono, Agustinus. 2010. Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi. Yogyakarta Pustaka Pelajar. Hal. 93

tetapi pada pemilihan tipe manfaat ini haruslah lebih besar pada manfaat yang positif.

3. *Extont of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Pada point ini menjelaskan bahwa pada implementasi kebijakan harus memiliki suatu ukuran perubahan yang jelas yang hendak pembuat kebijakan capai. Karena bahwasanya pembuatan kebijakan tersebut ditujukan memang untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang mana nantinya akan berwujud perubahan.

4. *Site of decision making* (Letak pengambilan keputusan)

Adanya suatu penjelasan dimana letak suatu pengambilan keputusan pada kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan. Pada fase ini yang menjadi point sangat penting karena setiap pengambilan keputusan diharapkan akan mampu menciptakan suatu kebijakan yang memiliki manfaat serta arah perubahan yang jelas.

5. *Program Implementer* (Pelaksanaan program)

Dalam mengimplemetasikan suatu kebijakan harus memiliki suatu pelaksana yang kompeten dan kapabel yang mana nantinya ini akan mempengaruhi suatu keberhasilan

dari implementasi kebijakan itu sendiri. Bukan hanya pembuat kebijakan yang menjalankan kebijakan tersebut tetapi bisa didukung semisalnya oleh masyarakat, swasta, LSM-LSM dan lainnya.

6. *Resources Coomited* (Sumber – sumber daya yang digunakan)

Pada point ini sama dengan point sebelumnya yang mana pada pelaksanaannya harus didukung oleh sumber – sumber daya yang mendukung agar implementasinya berjalan baik. Sumber daya disini yang dimaksud mencakup sumber daya manusia hingga sumber daya yang bisa menunjang keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.

b. *Context Of policy* (Konteks implementasi)⁴⁶

1. Power, Interest, and Strategy of actor involeved (kekuasaan, kepentingan dan strategi dari indikator yang terlibat).

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan pada para aktor – aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksana kebijakan. Karena dengan jika adanya kekuatan satu aktor yang tidak seimbang dalam implementasi kebijakan maka kebijakan

⁴⁶ Subarsono. Agustinus. 2010. Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi. Yogyakarta Pustaka Pelajar. Hal. 93

tersebut akan bisa dikuasai oleh aktor yang memiliki kekuatan yang lebih besar tadi.

2. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan regim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Serta regim yang berkuasa akan berpengaruh pada implementasi kebijakan, karena tidak semua kebijakan bisa berjalan dengan lancar jika kedua variable ini tidak terlalu diperhatikan.

3. *Compliance and responsiveness* (Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Hal ini yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari pelaksanaan, kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Konsistensi dari pelaksana dalam implementasi kebijakan dirasa cukup menunjang keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

2. Tahapan Kebijakan Publik

Proses dalam pembuatan suatu kebijakan publik merupakan suatu hal yang sangat kompleks karena melibatkan banyak tahap dan langkah serta juga melibatkan suatu variabel yang harus dikaji secara mendalam.

Oleh karenanya beberapa pakar kebijakan telah membagi proses – roses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahapan. Tujuannya yakni untuk memudahkan kita dalam mengkaji tentang kebijakan publik. Tahap – tahap kebijakan public menurut Wiliam Dunn sendiri dibagi menjadi lima bagian yakni sebgai berikut.⁴⁷

a) Tahap penyusunan agenda

Permasalahan – permasalahan yang terus semakin menimbulkan keresahan masyarakat menyebabkan pemerintah harus melakukan suatu penyelesaian tetapi dengan banyaknya masalah tersebut, permasalahan tadi haruslah melewati kompetisi atau selesksi yang nantinya akan masuk kedalam agenda public atau agenda kebijakan untuk didirumuskan oleh perumus kebijakan. Pada tahap ini kemungkinan suatu masalah tidak disentuh sama sekali sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi focus pembahasan,

b) Tahap Formulasi Kebijakan

Permasalahan – permasalahan yang telah masuk kedalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para pembuat kebijakan. Pembahasan yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan tadi harus berdasarkan masalah yang ada untuk bisa dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan yang tealh ada. Dalam perumusan kebijakan masing – masing alternative bersaing

⁴⁷ Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik :Teori dan Proses*. Yogyakarta :Med Press (Anggota IKAPI). Hal. 32 - 34

untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil memecahkan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian alternatif kebijakan yang masuk maka pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan akan diambil atau diadopsi dengan banyak dukungan seperti legislative, kesepakatan putusan pengadilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan – catatan elite jika program tersebut jika tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan – badan administrasi maupun agen – agen pemerintah ditingkat bawah. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah diaplikasikan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat dan memberikan suatu pengaruh terhadap aktor yang dituju. Oleh karena itu dalam proses evaluasi dibuatlah suatu kriteria atau indikator keberhasilan dari output kebijakan public yang telah dijalankan.

Tahap – tahap kebijakan:

Penyusunan kebijakan



Formulasi kebijakan



Implementasi kebijakan



Evaluasi kebijakan

Bagan . 2 Tahapan Kebijakan⁴⁸

Berkaitan juga dengan hal ini bahwa keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Menurut grindle dan quade, untuk mengukur suatu kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variable kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian pada variable – variable tadi perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan suatu kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang maksimal. Selanjutnya ketika sudah memilih kebijakan apa yang ingin di formulasikan maka diperlukannya organisasi pelaksana, karena didalam suatu organisasi memiliki suatu kewenangan, tujuan, hingga sumber daya yang nantinya dirasa bisa melaksanakan suatu kebijakan bagi publi.⁴⁹

⁴⁸ Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik :Teori dan Proses*. Yogyakarta :Med Press (Anggota IKAPI). Hal. 32 - 34

⁴⁹ Imronah Feis. 2009. *Implementasi Kebijakan: Perspektif, model dan kriteria Pengukurannya*. Hal. 14

Sedangkan pada lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif dan negative, jika lingkungan dapat memberikan suatu pengaruh yang positif bagi implementasi kebijakan maka dianggap mampu diimplementasikan, sebaliknya jika lingkungan berpengaruh negative pada kebijakan tersebut maka implementasi kebijakan tidak dapat dilaksanakan.⁵⁰

Melihat adanya indikator pengukuran suatu keberhasilan implementasi kebijakan bahwa berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi saat ini, penulis memberikan suatu asumsi dasar bahwa dalam pelaksanaan suatu implementasi kebijakan terkait HIV/AIDS adanya suatu organisasi sumberdaya yang tidak berjalan sesuai yang diinginkan padahal suatu pengukuran implementasi kebijakan salah satu indikatornya yakni adanya suatu organisasi sumber daya yang nantinya dapat mendukung suatu pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan yang nantinya diberikan kepada publik, selain itu kurang tepatnya pemilihan kebijakan yang mana dalam implementasi kebijakan tersebut masyarakat kurang mendapatkan suatu kontribusi dalam implementasi kebijakan perihal HIV/AIDS.

Oleh sebab itu teori dari Merilee S. Grindle terkait dengan implementasi kebijakan publik dirasa cukup berkaitan dengan masalah yang dihadapi karena *content of policy* dan *context of policy* dari kebijakan HIV/AIDS dikota Malang belum bisa dikatakan baik dan juga pada teori ini dipandang sebagai tahapan – tahapan dalam implementasikan kebijakan yang nantinya akan membawa suatu keberhasilan implementasi kebijakan.

⁵⁰ Imronah Feis. 2009. *Implementasi Kebijakan: Perspektif, model dan kriteria Pengukurannya*. Hal. 14

C. Strategi

Pada penyelenggaraan ataupun suatu proses pembangunan disuatu negara yang mana pembangunan tersebut mencakup seluruh bidang yang salah satunya pada bidang kesehatan, yang pada umumnya harus memiliki suatu *strategi* yang dapat mencapai tujuan dari pembangunan pada bidang – bidang yang diinginkan. Perencanaan dalam penyelenggaraan pembangunan daerah hendaknya memperlihatkan perencanaan yang terpadu dan terintegrasi antara kebijaksanaan perencanaan program dan kebijaksanaan pembiayaan pemerintah. Namun dalam keberhasilan suatu pembangunan disuatu negara semestinya juga dilihat dari visi dan misi suatu negaranya masing – masing agar mencapai suatu tujuan yang dapat menyelesaikan suatu permasalahan diberbagai bidang maupun ingin mensejahterakan masyarakat suatu negara.

Pada dasarnya strategi itu sangat penting dipahami oleh setiap eksekutif, manajer, pejabat tinggi dan rendah. Hal ini karena dalam suatu strategi harus dilaksanakan oleh setiap jabatan⁵¹. Kertonegoro mengemukakan konsep strategi sebagai suatu rencana yang menyeluruh dan terpadu mengenai kegiatan – kegiatan utama organisasi yang akan menentukan keberhasilannya untuk mencapai sautu pokok dalam lingkungan yang penuh dengan tantangan,⁵² pada argument ini kemudian Subarsono menjelaskan bahwa, dalam mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan.⁵³ Definisi strategi lainnya dikemukakan oleh jauch & glueck menyebutkan bahwa strategi adalah

⁵¹ J. Salusu. 2006. *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: Grasindo. Hal.53 & 101

⁵² Sentanoe Kertonegoro, 1994, *Manajemen Organisasi*, Widya Jakarta:Express. Hlm. 56

⁵³ Subarsono. Agustinus. 2005. *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 7

rencana yang disatukan menyeluruh dan terpadu yang mengaitkan keunggulan strategi organisasi dengan tantangan lingkungan dan dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama organisasi dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh suatu organisasi.⁵⁴

Berdasarkan beberapa penjelasan dari definisi tersebut bahwa strategi merupakan suatu seni dalam menyusun rencana suatu organisasi untuk memastikan tujuan yang ingin dicapai dengan baik dan terlaksana dengan efektif. Strategi yang dilaksanakan diharapkan dapat sesuai dengan kondisi lingkungan internal maupun eksternal organisasi dan strategi yang mampu menyesuaikan antara kemampuan dan sumber daya organisasi dengan lingkungannya dapat dipastikan mampu untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai dengan tidak melupakan bahwa strategi harus dijalankan oleh setiap para pejabat tinggi ataupun rendah hingga masyarakat.

Untuk kepentingan penelitian ini peneliti menggunakan konsep strategi dari pandangan Goeff Mulgan yang mana ini merupakan satu referensi yang cocok dalam pemahaman terkait dengan definisi *strategi* yang mana Goeff menyatakan bahwa, strategi publik berbeda secara signifikan dengan strategi perusahaan. Rincian strategi untuk menciptakan suatu pekerjaan berbeda dengan strategi mengurangi tingkat seperti kriminalitas. Strategi yang dibawa dari strategi perusahaan juga tidak bisa membantu memenangkan pertempuran militer, sekalipun bisa membantu itu hanya dalam logistik dan pencarian personalia saja. Jadi pada dasarnya strategi memiliki prioritas dan ada pengalihan energi untuk mencapainya. Prinsip yang digunakan hanyalah sederhana yakni dengan berfokus

⁵⁴ Akdon, 2011. *Strategic Management For Educational Management (Manajemen Strategik untuk Manajemen Pendidikan)*, Bandung: Alfabeta. Hal.13

pada pilihan sasaran dan pencapaian. Goeff sendiri mendefinisikan strategi publik merupakan penggunaan sumber daya publik dan kekuasaan secara sistematis oleh lembaga – lembaga publik untuk mencapai kebutuhan publik.⁵⁵

Menurut Higgins dalam penyelenggaraan *strategi* adanya empat tingkatan strategi yang mana pada empat tingkatan strategi tersebut memiliki nama yakni *Master Strategy*, tingkatan tersebut yakni 1) *Enterprise strategy*, 2) *Corporate strategy*, 3) *Business strategy*, 4) *functional strategy*.⁵⁶

a) *Enterprise strategy*

Strategi ini berkaitan dengan respon masyarakat. Setiap organisasi memiliki suatu hubungan dengan masyarakat. Didalam suatu masyarakat yang kurang terkendali ada suatu organisasi yang akan mengendalikan masyarakat tadi entah itu pemerintah, swasta, atau organisasi lainnya. Jadi dalam *enterprise strategy* ada suatu relasi atau hubungan antara pemerintah atau organisasi lainnya dengan masyarakat yang mana nantinya akan memberikan suatu usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

b) *Corporate strategy*

Strategi ini selalu berkaitan dengan misi dari organisasi tersebut, sehingga disebut sebagai *grand strategy* meliputi bidang yang digeluti oleh suatu organisasi misi ini nantinya akan mengarahkan suatu organisasi untuk menentukan suatu strategi yang diinginkan atau yang selayaknya digunakan untuk menjalankan misi tersebut dan yang paling penting ini memerlukan suatu keputusan – keputusan yang baik.

⁵⁵ Muhammad Suwarsono, 2012, *Strategi pemerintahan Manajemen organisasi publik*, Jakarta: Penerbit Erlangga. Hlm. 65

⁵⁶ J. Salusu. 2006. *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: Grasindo. Hal. 101

c) *Business Strategy*

Pada strategi tingkat ini menjelaskan bagaimana menempatkan suatu organisasi dihati para penguasa, para pengusaha, para masyarakat. Semuanya itu dimaksudkan untuk dapat memperoleh keuntungan – keuntungan strategi yang sekaligus membantu menunjang organisasi kejenjang yang lebih baik.

d) *Functional Strategy*

Pada tingkat strategi ini merupakan suatu strategi pendukung untuk menunjang suksesnya strategi lain. Ada tiga jenis strategi fungsional yaitu:

1. Strategi fungsional ekonomi yaitu mencakup fungsi – fungsi yang memungkinkan organisasi hidup sebagai satu kesatuan ekonomi yang sehat, antara lain dengan berkaitan dengan keuangan, sumber daya, peneliti dan pengembangan.
2. Strategi fungsional manajemen, mencakup fungsi – fungsi manajemen yaitu *planning, organizing, implementing, controlling, staffing, leading, motivating, communicating, decision making, representing, dan integrating*.⁵⁷

Selain itu dalam setiap pencapaian tujuan didalam suatu organisasi baik itu pemerintah maupun non pemerintah, strategi memiliki peranan yang sangat penting bagi pencapaian tujuan karena dalam strategi sendiri dapat memberikan suatu arah tindakan, dan cara bagaimana tindakan tersebut harus dilakukan yang nantinya akan

⁵⁷ J. Salusu. 2006. *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: Grasindo. Hal.101

mendapatkan suatu keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Menurut Grant strategi memiliki peranan penting dalam mengisi pencapaian tujuan yaitu :

- a. Strategi sebagai pendukung untuk pengambil suatu keputusan, strategi sebagai suatu bentuk atau tema yang memberikan kesatuan hubungan antara keputusan – keputusan yang diambil oleh individu atau organisasi.
- b. Strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi, salah satu peranan penting stratei sebagai sarana koordinasi dan komunikasi adalah untuk memberikan kesamaan arah bagi suatu organisasi.
- c. Strategi sebagai suatu target, konsep yang diberikan pada strategi akan digabungkan dengan misi dan visi untuk menentukan dimana suatu organisasi berada dalam masa yang akan datang. Penetapan tujuan tidak hanya dilakukan untuk memberikan suatu arah bagi penyusun strategi, tetapi juga untuk membentuk aspirasi bagi organisasi. Dengan demikian, strategi juga dapat berperan sebagai target organisasi.⁵⁸

Untuk menjamin suatu strategi dapat dilaksanakan dengan baik ada beberapa indikator yang harus diperhatikan oleh Hatten dan hatten memberikan beberapa indikatornya sebagai berikut :

- a. Strategi harus konsisten dengan lingkungan, strategi yang telah diformulasikan haruslah mengikuti arus perkembangan masyarakat,

⁵⁸ Grant, Robert M . 1999. *Analisis strategi Kontemporer : Konsep, teknik, Aplikasi. Edisi Ke 2, Alih Bahasa Thomas Secokusumo*. Jakarta: Erlangga. Hal. 21

dalam lingkungan yang memberi peluang untuk bergerak maju dan formulasi strategi tersebut dapat diterima oleh masyarakat.

- b. Setiap organisasi tidak hanya membuat satu strategi, tergantung pada ruang lingkup kegiatannya. Apabila ada banyak strategi yang dibuat maka strategi yang satu haruslah konsisten dengan strategi yang lain. Jangan bertentangan atau bertolak belakang, semua strategi senantiasa diserasikan satu dengan yang lain.
- c. Strategi yang efektif hendaknya memfokuskan dan menyatukan semua sumberdaya dan tidak menceraiberaikan satu dengan yang lain. Persaingan tidak sehat antara berbagai unit kerja dalam suatu organisasi seringkali mengklaim sumberdayanya, membiarkannya terpisah dari unit kerja lainnya sehingga kekuatan-kekuatan yang tidak menyatu itu justru merugikan posisi organisasi.
- d. Strategi hendaknya memusatkan perhatian pada apa yang merupakan kekuatannya dan tidak pada titik-titik yang justru adalah kelemahannya. Selain itu hendaknya juga memanfaatkan kelemahan pesaing dan membuat langkah-langkah yang tepat untuk menempati posisi kompetitif yang lebih kuat.
- e. Sumber daya adalah sesuatu yang kritis. Mengingat strategi adalah sesuatu yang mungkin, hendaknya dibuat sesuatu yang memang layak dapat dilaksanakan.
- f. Strategi hendaknya memperhitungkan resiko yang tidak terlalu besar. Memang setiap strategi mengandung resiko, tetapi haruslah berhati-hati, sehingga tidak menjerumuskan organisasi ke lubang

kegagalan yang dirasa lebih besar. Oleh karena itu strategi hendaknya selalu dapat dikontrol.

- g. Strategi hendaknya disusun diatas landasan keberhasilan yang telah dicapai.
- h. Tanda-tanda suksesnya dari suksesnya strategi ditampakkan dengan adanya dukungan dari pihak-pihak yang terkait dari para eksekutif, dari semua pimpinan unit dalam organisasi.⁵⁹

D. Model *Collaborative Governance*

Selama lebih dari beberapa tahun kebelakang ini, pemerintahan mengalami banyak perubahan akibat dari banyak tekanan untuk bertindak lebih efisien dan efektif. Mereka terus bertransformasi mencari bentuk dan mendesain ulang bagaimana mengelola pemerintahan dengan baik. Hasilnya adalah beberapa bentuk devolusi, *desentralisasi*, *downsizing*, dan *debirokratisasi* yang digabung dengan privatisasi, sistem kontrak, mengadopsi sistem bisnis yang memperlakukan masyarakat sebagai yang harus dilayani. Pada masa saat ini permasalahan yang didapati oleh pemerintah menjadi cukup luas oleh sebab itu telah berkembangnya model *Collaborative governance* penelitian mengenai *Collaborative governance* sudah sangat sering dilakukan oleh pemerintahan pada obyek lokasi mancanegara serta masih sedikit yang mengambil objek lokasi di Indonesia dan berfokus disuatu daerah Indonesia.⁶⁰

⁵⁹ Hatten, K. J. and Hatten, M. L. "*Strategic Groups, Asymmetrical Mobility Barriers, and Contestability*," Strategic Management Journal. United States of America: Elsevier Inc, 1996. Hal. 108 - 109

⁶⁰ Giat Tri Sambodo, 2016, *Pelaksanaan Collavborative Governance di Desa Budaya Brosot, Galur, Kulonprogo, DI. Yogyakarta*. Hal. 3

Komponen yang menjadi sangat penting dalam istilah *Collaborative governance* adalah “*Governance*”. Yang mana banyak penelitian yang telah membangun definisi *governance*, akan tetapi definisi yang diberikan masih hanya sebatas dengan apa yang dapat dikerjakan oleh pemerintah sendiri, namun belum bersifat komprehensif, seperti yang dikemukakan oleh Lynn, Heinrich dan Hill bahwa pemerintahan secara luas merupakan sebagai rezim hukum, aturan, peradilan, dan praktek – praktek yang membangun suatu penyediaan barang publik. Dalam definisi ini menggambarkan ruang struktur pemerintahan tradisional serta muncul bentuk badan pengambilan keputusan publik atau swasta.⁶¹

Proses penyelenggaraan pemerintahan didalam suatu negara memang terlihat melibatkan banyak aktor dalam penyelesaian permasalahan – permasalahan yang ada pada masyarakat atau negara dan permasalahan ini menjadi suatu indikator terciptanya suatu konsep yang pada penyelesaiannya meliputi integrasi antara berbagai sektor yang ada dalam suatu negara, yang dalam hal ini negara tidak lagi bisa menjalankan suatu penyelenggaraan pemerintah jika tidak ada suatu keterlibatan dari sektor lain seperti lembaga non pemerintah termasuk masyarakat dalam suatu negara.

Collaborative governance ini sendiri terjadi bukan semata – mata datang secara tiba – tiba, tetapi kedatangan konsep ini memang disebabkan dengan datangnya suatu masalah yang cukup sulit untuk diselesaikan dan dengan itu adanya pihak yang mendorong untuk melakukannya kerjasama dan koordinasi antara pemerintah dengan sektor lainnya seperti non pemerintah. Dalam masalah yang

⁶¹ Junaidi, 2015, *Collaborative Governance dalam Upaya menyelesaikan krisis listrik di kota Tanjung pinang*, Hal. 8

dihadapai pada penelitian ini HIV/AIDS di kota Malang ini merupakan suatu permasalahan yang dirasa cukup kompleks dan memerlukan suatu tindakan kolaborasi oleh semua pihak yang terkait dengan masalah peningkatan HIV/AIDS di kota Malang. Adanya masalah yang dirasa cukup sulit diselesaikan akan mengharuskan terjadinya suatu kolaborasi sebagai upaya peecahan masalah yang memiliki legitimasi kuat karena melibatkan berbagai kelompok kepentingan untuk secara aktif berpartisipasi dan mengambil keputusan secara bersama – sama untuk bisa disetujui bersama.

Dijelaskan juga dalam teori yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash secara umum *Collaborative governance* muncul secara adaptif atau dengan sengaja diciptakan secara sadar karena beberapa alasan yakni. 1) Kompleksitas dan saling ketergantungan antar institusi. 2) Konflik antar kelompok kepentingan yang bersifat paten dan sulit diredam. 3) Upaya mencari cara – cara baru untuk melegitimasi politik ⁶²

Menurut Ansell and Gash pentingnya melakukan suatu konsep *Collaborative governance* antara lain karena 1.) Kegagalan implementasi kebijakan di tataran lapangan. 2.) Ketidakmampuan suatu kelompok – kelompok karena pemisahan rezim – rezim kekuasaan. 3.) Mobilisasi kelompok kepentingan. 4.) Tingginya biaya dan politisasi regulasi .⁶³

Selain itu menurut Slesky dan Parker rasionalitas penggunaan kemitraan antara pemerintah dengan non-pemerintah (swasta) dalam pembantuan tugas –

⁶² Ansell, Chris and Alison Gash. 2007. “*Collaborative Governance in Theory and Practice*”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4). 543-571.

⁶³ Ibid.

tugas penyelenggaraan pemerintah dibagi dalam 3 *platform* yakni 1) Adanya suatu ketergantungan sumberdaya yang mana dengan adanya suatu dukungan sumber daya dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan diyakini akan menumbuhkan suatu relasi yang mana akan menghasilkan suatu pemenuhan kebutuhan dan kepentingan public, 2) Isu – isu sosial yang tecipta diantara stakeholder seperti isu kemiskinan, kerusakan lingkungan, kesehatan, dan yang mungkin dirasa mengganggu kepentingan mereka akan mendorong stakeholder tadi untuk menjadi lebih perhatian pada isu- isu tersebut dan menimbulkan suatu relasi atau kemitraan. Menguatnya tradisi *corporate social responsibility* (CSR) dalam banyak korporasi mendorong mereka untuk berkolaborasi dengan pemerintah dan masyarakat sipil dalam mengatasi permasalahan isu sosial yang cenderung kompleks, 3) Adanya batas – batas antar sektor, kecenderungan semakin kaburnya ciri – ciri institusi pemerintah, masyarakat sipil, dan korporasi membuat perbedaan diantara ketiganya menjadi semakin abstrak. Hal ini terjadi karena adanya kesalahan penggunaan wewenang terhadap institusi yang seharusnya wewenang tersebut digunakan hanya untuk pemerintah tetapi dari pemerintah sendiri malah memberikannya pada sektor lain semisalnya swasta.⁶⁴

Disamping itu Slesky dan Parker, Gazley dan Brudney juga menyebutkan bahwa manfaat dari *Collaborative Governance* ini diyakini dapat memberikan suatu penghematan biaya penyelenggaraan pemerintahan pada para eksekutif dalam

⁶⁴ Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama. Hlm 270-284

pelayanan publik, mengurangi kompetisi memperebutkan sumber daya, dan juga meningkatkan akses terhadap relawan dan sumberdaya lainnya.⁶⁵

Chris Anshell dan Alison Gash memberikan suatu definisi *Collaborative governance* secara jelas yakni konsep *Collaborative governance* merupakan suatu tipe dari governance. *Collaborative governance* sendiri membayangkan adanya suatu forum deliberatif, di mana para *stakeholder* yang terlibat dapat melakukan suatu kesepakatan terkait dengan permasalahan publik tertentu. Pada model *Collaborative governance* ada 4 aspek penting yang harus diketahui yakni eksistensi forum deliberatif, aktor majemuk (negara dan non-negara), berorientasi konsensus, dan terkait kebijakan publik.⁶⁶ Dalam pengertian ini, sejumlah institusi, pemerintah maupun non pemerintah (termasuk lembaga – lembaga swadaya masyarakat setempat/atau LSM local maupun asing) ikut dilibatkan sesuai dengan porsi kepentingannya dan tujuannya.

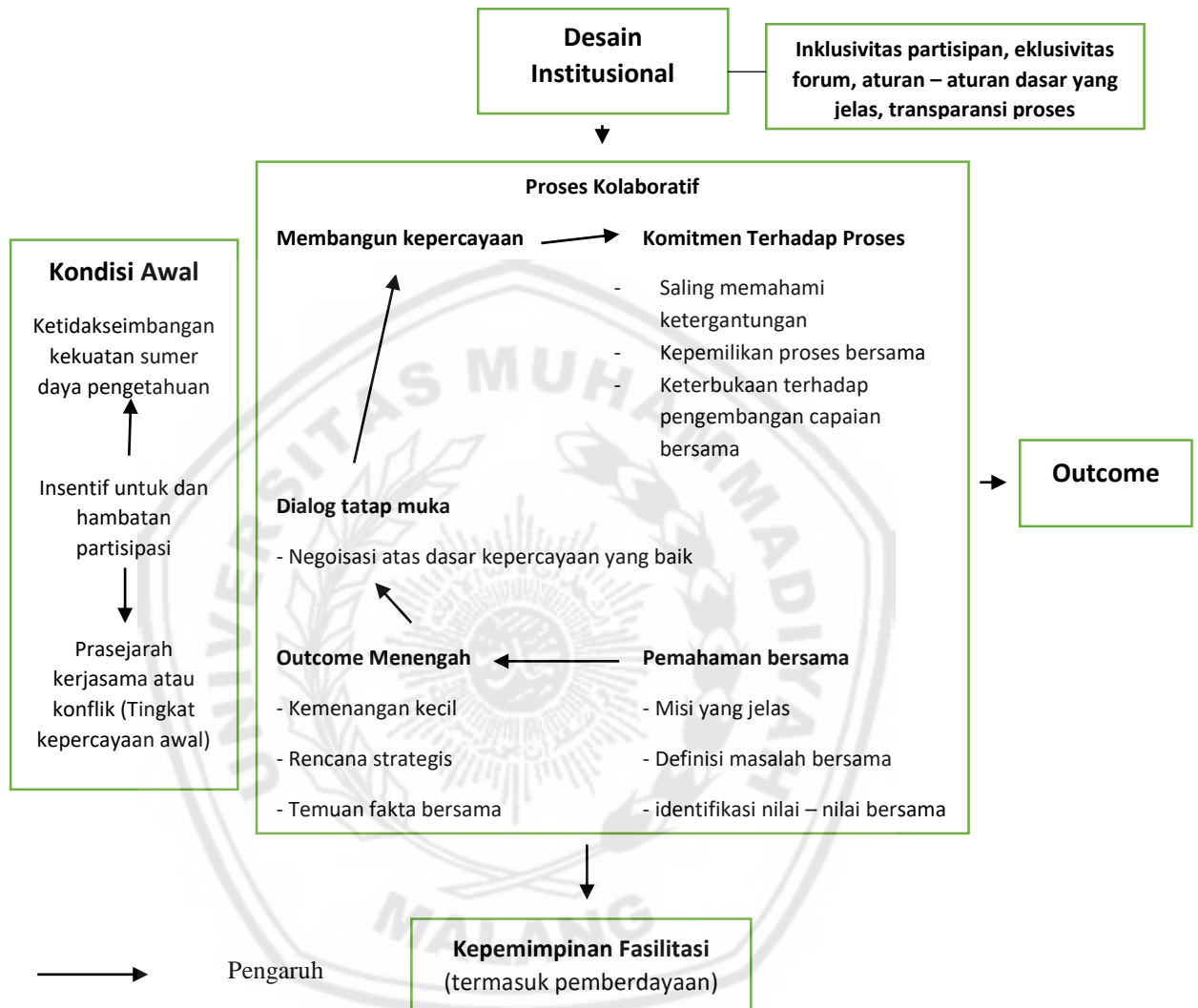
Dalam proses kolaborasi ini bisa saja hanya berkolaborasi antar pemerintah dengan swasta ataupun pemerintah antar LSM local maupun asing, atau juga bisa mencakup institusi yang berafiliasi ke pemerintah berkolaborasi dengan LSM – LSM setempat yang didanai oleh pihak swasta /LSM/ penyandang dana dari luar negeri. Adapun porsi keterlibatannya tidak selalu sama bobotnya, mungkin saja mereka hanya terlibat dalam hal penyediaan data tentang angka riil penderita HIV/AIDS oleh LSM ke institusi ke pemerintah atau memberikan penyuluhan

⁶⁵ Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 278 - 281

⁶⁶ Ansell, Chris and Alison Gash. 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4). Hlm. 543-571.

dilakukan langsung oleh LSM – LSM tersebut yang secara intensif didanai oleh pihak asing atau swasta.

Bagan . 3 Collaborative governance model



Sumber : Ansell & Gash, 2007 : 550.

Berikut ini merupakan penjelasan masing – masing variable secara rinci dan implikasinya terhadap model *Collaborative governance*.

a. **Kondisi Awal**

Pada variable kondisi awal ini merupakan suatu yang dapat mendukung suatu terjadinya kolaborasi, namun dapat pula melemahkan dari

kolaborasi itu sendiri di antara pemangku kepentingan kondisi awal dapat terjadi dimana pemangku kepentingan memiliki suatu visi bersama yang ingin dicapai dengan melalui kolaborasi dan sejarah masa lalu serta kerjasama yang saling menghormati.

Namun pada kondisi awal variable ini dapat pula terjadi kepentingan yang lainnya. Masalah umum yang terjadi dalam proses tata kelola kolaboratif adalah 1) tidak ada individu yang mewakili pemangku kepentingan secara kolektif, 2) beberapa pemangku kepentingan tidak memiliki keterampilan dan keahlian untuk terlibat dalam pembicaraan yang bersifat teknis, 3) beberapa pemangku kepentingan tidak memiliki waktu, tenaga atau kebebasan untuk terlibat dalam proses kolaboratif. Jika terjadi ketidakseimbangan kekuatan, sumberdaya dan pengetahuan di antara pemangku kepentingan, maka tata kelola kolaboratif memerlukan strategi untuk memberdayakan pemangku kepentingan yang lemah atau kurang terwakili.

Sejarah kurang baik dan kerjasama diantara pemangku kepentingan dapat menghambat atau mendukung jalannya kolaborasi, jika pada masa lalu dalam melakukan suatu kolaborasi sudah mendapatkan suatu tingkat kepercayaan yang rendah, strategi manipulasi dan komunikasi tidak jujur maka akan berdampak langsung pada proses kolaborasi, padahal disisi lain, keberhasilan sejarah kerjasama masalalu menjadi suatu indikator prosesnya terjadinya kolaborasi. Model tata kelola kolaboratif menyarankan 1) jika ada sejarah antagonisme di antara para pemangku kepentingan, tata kelola kolaboratif tidak mungkin berhasil kecuali a) adanya saling ketergantungan

yang tinggi di antara pemangku kepentingan atau b) adanya langkah-langkah positif yang diambil untuk memulihkan tingkat kepercayaan yang rendah di antara pemangku kepentingan.⁶⁷

b. Kepemimpinan fasilitatif

Pada variable ini merupakan suatu unsur yang penting yang membawa para pemangku kepentingan untuk bersama – sama berunding dan terlibat satu sama lain dalam semangat kolaborasi. Intervensi pihak ketiga dalam mediasi diperlukan sejauh pemangku kepentingan tidak dapat langsung mencapai suatu konsensus untuk berkolaborasi. Kepemimpinan sangat penting untuk menetapkan suatu aturan – aturan dasar yang jelas, membangun kepercayaan antara institusi, memfasilitasi dialog, dan mengeksplorasi keuntungan bersama.

Pemimpin kolaboratif harus memiliki kemampuan untuk 1) meningkatkan partisipasi yang luas dan aktif; 2) memastikan pengaruh dan kontrol yang luas, (3) memfasilitasi dinamika kelompok yang produktif, dan (4) memperpanjang lingkup proses, (5) dapat manajemen yang cukup pada proses kolaboratif. Tata kelola kolaboratif akan berhasil dengan mengandalkan jasa seorang mediator profesional apabila terjadi konflik yang tinggi, kepercayaan yang rendah, kesamaan sumber daya dan dorongan pemangku kepentingan untuk berpartisipasi. Namun apabila terjadi ketidakseimbangan sumber daya atau dorongan untuk berpartisipasi,

⁶⁷ Indri Erkaningrum F. 2015. *Collaborative governance: daya upaya perguruan tinggi merealisasikan harapan pemangku kepentingan*. Yogyakarta. Hlm. 17 - 19

maka tata kelola kolaboratif lebih mungkin berhasil apabila ada pemimpin yang dihormati dan dipercaya dari berbagai pemangku kepentingan.⁶⁸

c. Desain institusional

Variable yang satu ini lebih mmengacu pada tata cara aturan dasar kolaborasi yang penting untuk bisa berlegitimasi pada proses kolaborasi. Proses tata kelola kolaboratif haruslah transparan dan inklusif karena keterbukaan proses akan membangun suatu kepercayaan pada pemangku kepentingan. Pemimpin meminta para pemangku kepentingan untuk terlibat dalam kolaborasi dan mengeksplorasi kemungkinan untuk mendapat keuntungan bersama. Namun terkadang pemangku kepentingan masuk dalam proses kolaborasi dengan menggunakan kerangka pemikiran yang skpetis (kurang percaya). Tata kelola kolaboratif berorientasi konsensus, meskipun konsensus tidak selalu tercapai. Masalah akhir desain institusional adalah penggunaan tenggat waktu yang mana itu menjadi sebab terbatasnya ruang lingkup pembahasan antar pemangku kepentingan dan melemahkan sifat kolaborasi keberlanjutan.⁶⁹

d. Proses tata kelola kolaboratif

Proses ini sebenarnya sangat tergantung pada pencapaian siklus yang baik antara komunikasi, kepercayaan, komitmen, pemahaman, dan hasil. Proses kolaboratif diawali dialog tatap muka dengan komunikasi yang mendalam diantara para pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi kesempatan dan mendapatkan capaian bersama. Dialog tatap muka

⁶⁸ Indri Erkaningrum F. 2015. *Collaborative governance: daya upaya perguruan tinggi merealisasikan harapan pemangku kepentingan*. Yogyakarta. Hlm. 17 - 19

⁶⁹ Ibid.

merupakan inti dari proses membangun kepercayaan, memahami berasama dan memiliki komitmen terhadap proses.

Dalam membangun suatu bentuk kepercayaan sangat membutuhkan waktu yang cukup lama dan komitmen jangka panjang untuk mencapai hasil kolaborasi. Jika pengalaman masa lalu saja telah menggambarkan rendahnya tingkat kepercayaan, maka pemangku kepentingan harus bisa menyediakan waktu dan biaya untuk memperbaiki kepercayaan kerjasama tadi. Komitmen antar pemangku kepentingan menjadi sangat terkait dengan tata kelola kolaboratif, keyakinan bahwa kolaborasi merupakan cara terbaik untuk mencapai *outcome* yang diinginkan perlu dikembangkan diantara para pemangku kepentingan, adanya ketergantungan yang tinggi antara pemangku kepentingan akan menciptakan suatu komitmen yang tinggi pula

Komitmen dalam tata kelola kolaborasi harus membutuhkan prosedur yang jelas, adil, dan transparan. Pemahaman bersama didefinisikan sebagai visi, misi dan tujuan bersama, nilai bersama, serta arah strategi yang jelas, selain itu pemahaman bersama dapat memberikan suatu kesepakatan dalam mengatasi suatu permasalahan secara bersama – sama.⁷⁰

1. Kendala Collaborative Governance

Terhambatnya suatu kolaborasi disebabkan banyak faktor, terutama pada faktor budaya, faktor institusi, dan faktor politik. Terkait dengan faktor budaya adalah bahwa kolaborasi bisa gagal dikarenakan adanya kecenderungan budaya yang bergantung pada sistem prosedur dan tidak

⁷⁰ Indri Erkaningrum F. 2015. *Collaborative governance: daya upaya perguruan tinggi merealisasikan harapan pemangku kepentingan*. Yogyakarta .Hlm. 17 - 19

berani mengambil atau mencari suatu inovasi yang baru dengan beberapa resiko. Untuk terciptanya suatu kolaboratif yang efektif mensyaratkan para pelayan publik atau penyelenggara pemerintahan haruslah memiliki *skills* dan kesediaan untuk bisa menjalin suatu kemitraan yang bersifat pragmatik, yang mana berorientasi pada hasil.⁷¹

Terkait dengan faktor institusi, kolaborasi bisa saja gagal diakibatkan karena adanya kecenderungan institusi – institusi yang terlibat dalam kerjasama atau kolaborasi (terutama dari pihak pemerintah) cenderung menerapkan struktur hierarkis terhadap institusi – institusi lain yang juga turut terlibat dalam kolaborasi tersebut. Institusi yang masih mengadopsi struktur vertikal diyakini menjadi suatu hambatan jalannya kolaborasi ini karena kolaborasi mensyaratkan cara – cara kerja atau pengorganisasian secara horizontal antara pemerintah dengan non pemerintah.⁷²

Selanjutnya pada sisi politik, kolaborasi bisa saja gagal dikarenakan kurangnya inovasi pemimpin dalam mencapai suatu tujuan – tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Kepemimpinan yang inovatif (*forward - looking*) adalah pemimpin yang bisa menjalankan suatu nilai – nilai dan tujuan yang nantinya diyakini dapat menjadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif, dan memberikan inspirasi terhadap agenda yang ditentukan tetapi tetap bisa memberikan suatu hasil – hasil yang positif.⁷³

⁷¹ Sudarmo, 2011. *Isu-Isu Administrasi Publik dalam Perspektif Governance*, Surakarta: Smart Media. Hlm.117

⁷² Ibid. Hlm.120

⁷³ Ibid. Hlm.20

E. Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS

Banyaknya permasalahan yang saat ini terjadi menciptakan pemerintah, masyarakat, organisasi pemerhati, serta organisasi lainnya untuk ikut langsung dan terlibat dalam penyelesaian masalah tersebut, beberapa upaya telah dilakukan seperti mencegah dan menanggulangi. Sama halnya dengan permasalahan HIV/AIDS ini yang sudah berkembang atau menyebar cukup luas pemerintah serta organisasi pemerhati telah berusaha keras untuk mencegah dan menanggulangi permasalahan tersebut dengan berbagai cara mulai dari mencegah dengan menjalin kerja sama, memberikan pelayanan – pelayanan, dan sebagainya.

Definisi pencegahan atau preventif sendiri merupakan sebuah usaha yang dilakukan individu dalam mencegah terjadinya sesuatu yang tidak diinginkan,⁷⁴ dalam hal ini pencegahan HIV/AIDS dilakukan bertujuan untuk mengupayakan berkurangnya penyebaran Virus HIV/AIDS di kota Malang pencegahan yang dilakukan terhadap penyebaran virus HIV/AIDS ini sendiri yakni dengan pengobatan pada penyakit TB dan ibu hamil yang positif . Preventif sendiri secara etimologi berasal dari Bahasa latin *pravenire* yang mana memiliki arti datang sebelum/antisipasi/mencegah untuk tidak terjadi sesuatu. Dalam pengertian yang luas preventif diartikan sebagai upaya secara sengaja dilakukan untuk mencegah terjadinya gangguan, kerusakan, ataupun kerugian bagi individu maupun kelompok.⁷⁵

Cara dari pencegahan ini sendiri yakni tergantung pada permasalahan yang ditemui semisalnya saja pada permasalahan HIV/AIDS yang mana dalam

⁷⁴ Willis, Sofyan S. 2004. *Konseling Individual Teori dan Praktek*. Bandung: Alfabet.

⁷⁵ Ibid.

pencegahannya ada banyak sekali seperti pemakaian alat kontrasepsi dalam melakukan hubungan seksual, lalu tidak menggunakan jarum suntik secara bersamaan, tidak berganti –ganti pasangan saat berhubungan seksual. Ini semua merupakan suatu awal pencegahan yang dilakukan ada permasalahan HIV/AIDS yang kita temui.

Dengan demikian pencegahan disini menekankan pencegahan metode preventif yang mana ini juga merupakan bagian dari mencegah sesuatu hal yang dapat merusak atau merugikan individu maupun kelompok, berkaitan juga dengan hal tersebut bahwa HIV/AIDS ini dianggap sebagai permasalahan yang cukup merugikan serta merusak kesehatan dikalangan masyarakat, karena dengan itu beberapa masyarakat yang terkena HIV/AIDS ada yang menjadikan dirinya kurang produktif yang mana itu merugikan dirinya sendiri. Lalu ditemukannya stigma masyarakat yang buruk terhadap para pengidap yang menciptakan tidak adanya seseorang yang peduli dengan para pengidap dan itu merupakan suatu bagian yang merugikan pengidap. Oleh sebab itu masalah HIV/AIDS dikota Malang ini sangat penting untuk dicegah dan ditanggulangi.

Berbeda dengan definisi dari penanggulangan sendiri yang mana lebih mengarah pada penyelesaian dampak setelah terjadinya suatu kerusakan tersebut yang mana dalam hal ini pemerintah serta, organisasi pemerhati telah berusaha menanggulangi permasalahan HIV/AIDS dikota Malang ini dengan berbagai pelayanan pengobatan gratis, edukasi, pengawasan, dan lain sebagainya. Tetapi dampak yang diberikan pada menanggulangi permasalahan ini khususnya pada HIV/AIDS bukan untuk menyembuhkan si penderita tetapi lebih meredam penularan virus. Cara – cara dari penanggulangan ini sendiri yakni khususnya

pada permasalahan HIV/AIDS dengan mengobati pengidap dengan berkelanjutan, pemberian edukasi mengenai penyakit HIV/AIDS, dan lainnya. Ini merupakan satu cara penanggulangan HIV/AIDS.

Indikator – indikator dari keduanya yakni salah satunya pada saat permasalahan tersebut memiliki eksistensi yang telah dikenal oleh masyarakat dan telah meresahkan masyarakat ditambah lagi dengan adanya permasalahan – permasalahan yang lain yang timbul setelahnya. Ini merupakan satu indikator adanya satu pencegahan dan penanggulangan permasalahan disatu daerah.

Setelah adanya upaya preventatif atau pencegahan yang mana ini merupakan suatu tahap awal untuk mengurangi penyebaran HIV/AIDS yang dilakukan dengan memberikan sosialisasi terkait HIV/AIDS, pemberian edukasi, menjalin kerja sama kepada organisasi pemerhati HIV/AIDS. Lalu dengan tahap kedua yakni adanya satu penanggulangan terkait beberapa masyarakat yang terkena dampak penyebaran virus HIV/AIDS yang dengan penanggulangan ini penderita diharapkan dapat hidup dan beraktifitas seperti biasa dengan waktu yang cukup lama, berbeda dengan penderita yang tidak ditanggulangi maka penderita akan memiliki hidup yang singkat karena tidak adanya pengobatan peredam virus tersebut.